

[6]

氏名	りくかわ たかゆき 陸川 貴之
博士の専攻分野の名称	博士（学術）
学位記番号	安全博第13号
学位授与の日付	2019年9月20日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
学位論文題目	基礎自治体における災害対策制度の構築プロセス に関する研究 ～業務継続対策と避難行動要支援者対策を事例と した分析～
論文審査委員	主査教授 河田 恵昭 副査教授 高野 一彦 副査教授 山崎 栄一

## 論文内容の要旨

わが国では、1995年阪神・淡路大震災以降、大きな被害を伴う災害が頻発するようになり、2011年東日本大震災をはじめ、2016年熊本地震、2018年西日本豪雨を経験するに至った。この間、政府は防災から減災へ、そして最近では縮災へと防災政策を見直してきた。

この過程で、基礎自治体は、国の法制度やガイドラインの見直しに合わせて、新たに制度の構築を求められてきた。また、減災や縮災に関わる政策は、その制度の構築に向けたプロセスが多岐にわたっているので、具体化に当たって、多くの社会的困難に直面している。とくに、基礎自治体の業務継続対策と避難行動要支援者対策は、減災・縮災対策の根幹を構成するものであり、これらの対策が具備する条件を明らかにすることは必須の課題となっており、これらに関する調査結果に基づいた指針作りが急がれている。

そこで、本論では、まず既往研究における本研究の位置づけを明らかにした。つぎに、基礎自治体に対する全数調査を行い、業務継続対策と災害時要配慮者対策について、1995年阪神・淡路大震災以降の災害における教訓・課題を整理した。さらに、基礎自治体の業務継続対策の構築プロセスについて、アンケート調査結果に基づいて、取組実態や課題の考察を行った。そこでは、どのような具体的な問題が重要視されてきたのかとか、自治体の規模による相違や未だに十分検討されずに用いられている具体策などを明らかにすることを試み

た。

また、これまで業務継続計画を策定してきた自治体の策定プロセスを考察して、「各業務の資源」や「業務の人員や業務執行環境」を明らかにし、業務継続マネジメントを推進するための仕組みづくりを考察した。つぎに、避難行動要支援者名簿を活用した制度の構築プロセスについて、要支援者の把握など、対象者を絞り込むプロセスにおいてどのような課題や工夫が存在するのかを明らかにした。また、情報管理のための措置や、共助力の向上に向けた施策、避難支援者等の安全確保のための取組、不同意者への避難支援の取り決めなどが不十分な実態を考察した。そして、地域社会における避難行動要支援者名簿の活用や地域の共助力を高めるための取組について考察を行った。災害時要配慮者の中心的な担い手となる地域組織(自治会・町内会等)において、役員や会員の高齢化等により十分な取組を実施するのが困難な状況を考察した。

最後に、これらの検討結果を踏まえて、基礎自治体の業務継続対策と避難行動要支援者対策を一層、効率的に推進するための具体策を提示した。

## 論文審査結果の要旨

基礎自治体の業務継続対策の構築プロセスについて、市町村を対象としたアンケート調査結果に基づき、取組実態や課題の考察を行った結果、つぎのことが明らかになった。すなわち、小規模自治体ほど取組が進んでいない傾向や「応援・受援の考え方の確立」、「執務室の安全対策」、「電力の確保」、「飲料水・食料等の確保」など不十分な取組があることを指摘した。また、これまで業務継続計画を策定してきた自治体の策定プロセスを考察すると、「各業務の資源の課題の把握、対応策の検討」や「業務の人員や業務執行環境を把握するための調査」、「庁内での十分な検討」が実施されていない現状を明らかにした。さらに、組織として業務継続マネジメントを推進するための仕組みづくりも不十分であることを指摘した。これらの具体的な指摘は、業務継続計画をより実効性の高いものに変えることに大きく寄与すると考えられる。

さらに、避難行動要支援者対策について、避難行動要支援者名簿を活用した制度の構築プロセスに関して考察した結果、避難支援を必要とする人の把握など、対象者を絞り込むプロセスに課題が山積する実態を明らかにし、その改善策や工夫例を提示して、より適用性の高い対策を示している。また、情報管理のための措置や、共助力の向上に向けた施策、避難支援者等の安全確保のための取組、不同意者への避難支援の取り決めなどが不十分であって、これらの改善が避難行動要支援者対策を有効にすることを明らかにしている。

これらの分析の対象とした業務継続対策と避難行動要支援者対策は、国により、政策の大

枠が位置づけられたが、その取組の詳細は実施機関である基礎自治体に委ねられている部分が多く、そこにおける制度の構築を行う上でのプロセスを分析することの重要性を指摘している。また、減災や縮災の理念を実現するために今後必要とされる具体的な方策として、業務継続対策では「簡易な形式や詳細な形式」の選択と「組織のレジリエンス(回復力)」が必要であり、避難行動要支援者対策では「自治会の取組に依存しない福祉事業者など多様な主体の参画のための仕組みづくり」と「機能的ニーズにあわせた避難支援の必要性を把握するための手法」が必要なことを明らかにしている。

本研究は、基礎自治体の災害時における業務継続対策と避難行動要支援者対策において、現状では何が一体問題になっているのかをアンケート調査結果に基づいて考察し、その改善策を提示したものであって、より実効性の高い対策となることが期待できる。こうした点で、本学位請求論文は、災害多発・激化時代における基礎自治体の災害対応力の向上につながる、災害対策制度の構築プロセスの改善に寄与する研究成果を上げているといえる。

よって、本論文は博士論文として価値あるものと認める。